



**Studiedag**

# **Beheer van kust en zee: beleidsondersteunend onderzoek in Vlaanderen**

9 november 2001  
Thermae Palace Oostende

VLIZ Special Publication 4  
2001



# BELEIDSONDERSTEUNEND ONDERZOEK VOOR EEN GEÏNTEGREERD KUSTZONEBELEID IN BELGIË: WELK GEÏNTEGREERD KUSTZONEBELEID?

An Cliquet en Frank Maes

Universiteit Gent (RUG), Vakgroep Internationaal Publiekrecht, Maritiem Instituut  
Universiteitstraat 6, B-9000 Gent

## 1. Inleiding

De kustzone dient ecologisch te worden gezien als een eenheid. De kustzone is een overgangszone tussen land en zee, meer in het bijzonder, dat gedeelte van het land dat wordt beïnvloed door de nabijheid van zee en dat gedeelte van de zee dat wordt beïnvloed door de nabijheid van land. Het is een gebied waarin de processen, afhankelijk van de interactie tussen land en zee, het meest intens zijn. Een beleid gericht op de instandhouding en bescherming van de kustzone moet rekening houden met deze onderlinge wisselwerking en beïnvloeding.

De kustzone is tevens een gebied waarin diverse menselijke gebruiken plaatsvinden, die een impact kunnen hebben op het leefmilieu in de kustzone. Het beleid inzake economische en sociale ontwikkeling van de kustzone dient dan ook rekening te houden met de effecten van de verschillende gebruiksfuncties op het leefmilieu in de kustzone.

De integratie in het beleid van zowel land- als zeegedeelte van de kustzone als de integratie en afstemming van de verschillende gebruiksfuncties op de ecologische draagkracht van het kustecosysteem wordt gevat onder de term geïntegreerd kustzonebeheer (integrated coastal zone management).

Geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG) is volgens de Europese Commissie (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden: een strategie voor Europa, Bijlage 1) een *dynamisch, multidisciplinair en iteratief proces voor de bevordering van het duurzame beheer van kustgebieden. Het bestrijkt de volledige cyclus van informatieverzameling, planning (in de ruimste zin van het woord), besluitvorming, beheer en toezicht op de uitvoering. GBKG benut de participatie met kennis van zaken en de medewerking van alle belanghebbenden voor de evaluatie van de maatschappelijke doelstellingen van een bepaald kustgebied en voor het nemen van maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken. GBKG tracht op lange termijn een evenwicht te vinden tussen milieugerichte, economische, sociale, culturele en recreatieve doelstellingen, alle binnen de door de natuurlijke dynamiek gestelde grenzen.*

*De term 'geïntegreerd' in GBKG heeft betrekking op de integratie van zowel de doelstellingen als de vele instrumenten die voor de verwezenlijking daarvan nodig zijn. Dit betekent integratie van alle relevante beleidsterreinen, sectoren en bestuursniveaus. Het betekent ook integratie van het land- en zeegedeelte van het doelgebied in ruimte en tijd.*

Inzake het beleidsgericht onderzoek ter ondersteuning van een geïntegreerd kustzonebeleid in België rijzen er twee vragen:

- Wordt aan wetenschappelijk beleidsondersteunend onderzoek gedaan ter ondersteuning van een geïntegreerd kustzonebeleid?

- Is er vanuit het beleid vraag naar beleidsondersteunend onderzoek over dit thema? Dit leidt eerst en vooral tot de vraag of en welk beleid inzake geïntegreerd kustzonebeleid wordt gevoerd in België.

## 2. Geïntegreerd kustzonebeleid in België

### Bevoegdheidsstructuur

Om een vraag over geïntegreerd kustzonebeleid in België te kunnen beantwoorden, kan men niet voorbijgaan aan de bevoegdheidsstructuur in de Belgische kustzone. Twee elementen zijn van belang voor het bepalen van de bevoegdheden:

- de internationale regelgeving (met in het bijzonder het internationaal zeerecht, waarin de bevoegdheden van kuststaten over de verschillende mariene rechtsgebieden zijn vastgelegd);
- de staatsstructuur van België.

Schematisch gezien levert dit volgende bevoegdheidsstructuur op:

|                          | ZEE   |                                       | LAND  |   |
|--------------------------|---|---------------------------------------|---|---|
|                          | Juridische omschrijving   | Ecologische omschrijving              | Juridische omschrijving   | Ecologische omschrijving  |
|                          | Territoriale zee<br>EEZ<br>Continentaal plat  | Zeewater<br>Zeebodem<br>en ondergrond | Interne wateren<br>Grondgebied van<br>de kustgemeenten  | Intertidaal<br>Slikken en schorren<br>Strand<br>Duinen<br>Kustpolders |
| <b>Bevoegde overheid</b> |   |                                       |   |   |
| Federaal                 | Scheepvaart<br>Militaire activiteiten<br>Ontginning zeebodem<br>Energie (windenergie op zee)<br>Kabels en pijpleidingen<br>Bescherming mariene milieu<br>Controle (politie)<br>Rampenbestrijding<br>Wetenschapsbeleid |                                       | Scheepvaart<br>Militaire activiteiten<br>Energie<br>Controle (politie)<br>Rampenbestrijding   |   |
| Vlaams Gewest            | Baggeren<br>Loodsen<br>Redding op zee<br>Scheepvaartbegeleiding<br>Ruimen van wrakken<br>Zeevisserij  |                                       | Leefmilieu en natuurbehoud<br>Ruimtelijke ordening<br>Grondwaterwinning<br>Toerisme<br>Havens<br>Kustverdediging<br>Beheer openbaar domein<br>Wetenschapsbeleid |   |
| Provincie W.Vl.          | Hulp bij rampenbestrijding  |                                       | Uitvoering hogere rechtsnormen  |   |
| Kustgemeenten            |   |                                       | Uitvoering hogere rechtsnormen<br>Politie<br>Onderhoud stranden (in concessie)  |   |

## Wetgeving

Als gevolg van de bovengenoemde bevoegdheidsstructuur, zijn er verschillende wetgevingen voor de verschillende zones in de kustzone. De wetgeving kan zijn:

- internationale regelgeving;
- wetgeving daterend van vóór de staatshervorming;
- federale wetgeving;
- Vlaamse wetgeving;
- wetgeving van gedecentraliseerde overheden.

Volgende tabel geeft een greep uit de talrijke wetgeving die van toepassing is op de kustzone. Het gaat zowel over wetgeving die uitsluitend van toepassing is op (een deel van) de kustzone als wetgeving die een ruimer toepassingsveld heeft.

|                              | <b>Wetgeving<br/>van toepassing op<br/>zee</b>   | <b>Wetgeving<br/>van toepassing op<br/>zee en land</b>   | <b>Wetgeving<br/>van toepassing op<br/>land</b>                     |
|------------------------------|--|--|---|
| <b>Materie</b>               |  |  |   |
| Afbakening mariene gebieden  | Zeerechtverdrag<br>Wet exclusieve economische zone<br>Wet visserijzone<br>Afbakeningsakkoorden territoriale zee en continentaal plat |  |   |
| Beheer open ruimte           |  |  | Strandconcessies<br>Polders en wateringen                           |
| Ruimtelijke ordening         |  |  | Decreet ruimtelijke ordening  |
| Leefmilieu                   | Verdragen (MARPOL...)<br>Wet mariene milieu<br>Marpol-Wet  | Verdragen (OSPAR...)<br>EU-richtlijnen (nitraten...)   | Vlaamse wetgeving (water, afval...)                                 |
| Milieueffectrapportage       | Wet marien milieu  | Espoo-Verdrag<br>EU-MER-richtlijnen  | Vlaamse MER-besluiten   |
| Natuurbehoud                 | Wet marien milieu  | Verdragen (Ramsar...)<br>EU-richtlijnen (Vogel- en Habitatrichtlijnen)<br>KB uitvoering Ramsar-Verdrag | Decreet natuurbehoud  |
| Toerisme                     | Wet mariene milieu<br>Federale wetgeving pleziervaart  | Belgisch Kustreglement   | Vlaamse wetgeving (campings...)<br>Gemeentelijke politiereglementen |
| Ontginning continentaal plat | Wet continentaal plat  |  |   |
| Visserij                     | Wetgeving visserij (federaal tot aan Lambermont)   | EU-regelgeving visserij  | Vlaamse wetgeving (economische steun)                               |
| Scheepvaart                  | Verdragen (SOLAS...) en EU-richtlijnen<br>Federale wetgeving scheepvaart   | Belgisch Kustreglement   |   |

## **Knelpunten**

De bevoegdheidsstructuur en het daaruitvolgend juridisch kader leiden tot enkele knelpunten die een geïntegreerd beleid in de kustzone bemoeilijken.

Knelpunten zijn onder meer:

- versnippering van bevoegdheden;
- lacunes in de wetgeving;
- gebrek aan overkoepelende controle van wetgeving;
- gebrek aan afstemming bij de inzet van wetgeving.

Een afstemming in het beleid is van groot belang om een geïntegreerd kustzonebeleid te kunnen realiseren. Deze afstemming kan gericht zijn op de inzet van de verschillende juridische instrumenten, het uitvaardigen van een gezamenlijk beleid, overleg door de betrokken overheden, overleg met de verschillende gebruikers enz.

Enkele voorbeelden kunnen de noodzaak tot afstemming in het beleid aantonen.

- Bescherming van waardevolle gebieden in de kustzone: de onderlinge wisselwerking tussen de opeenvolgende habitats in de kustzone noodzaakt een systeem van aaneengesloten beschermde gebieden. De bescherming van waardevolle gebieden in het landgedeelte van de kustzone valt onder Vlaamse bevoegdheid, deze in het mariene gedeelte is een federale bevoegdheid. Een efficiënt beheer van bijvoorbeeld een strandreservaat wordt bemoeilijkt als het mariene deel dat grenst aan het reservaat niet wordt beschermd. Hier is een afstemming van de inzet van de respectieve federale en Vlaamse natuurbehoudswetgeving vereist, evenals een overleg inzake het beheer.
- Verontreiniging van het mariene milieu door landgebonden bronnen. Mariene verontreiniging is een federale bevoegdheid, landverontreiniging is een bevoegdheid van de drie gewesten. Dit vereist een samenwerking bij de uitvoering van internationale verplichtingen ter zake.
- Milieueffectrapportage. De effecten van plannen of projecten in een deel van de kustzone hebben veelal een impact op het ander deel van de kustzone. Geen van beide wetgevingen (Vlaamse of federale wetgeving inzake milieueffectrapportering) voorziet in een 'grens'overschrijdende rapportering.

## **Stand van zaken inzake geïntegreerd kustzonebeleid**

De laatste jaren zijn al initiatieven genomen die bijdragen tot een zekere integratie van het beleid in de kustzone. Voor de uitvoering en beleidsvoorbereiding van internationale regelgeving inzake landgebonden mariene verontreiniging (Noordzeeconferenties en OSPAR) is overleg tussen de federale overheid en de gewestoverheden voorzien binnen de structuur van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM). Voor het storten van baggerspecie werd een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale overheid (bevoegd voor het storten van baggerspecie) en het Vlaamse Gewest (bevoegd voor het baggeren). Geen van beide initiatieven voldoet echter als grond voor een geïntegreerd kustzonebeleid.

Zowel op politiek als ambtelijk niveau werd aanvang genomen met het organiseren van een geïntegreerd beleid, en dit door de interkabinettenstuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer (opgericht in 1994 door de toenmalige Vlaamse minister van leefmilieu) en de ambtelijke

taakgroep geïntegreerd kustzonebeheer. Het gebrek aan een permanente structuur voor de opvolging van het beleid en het gebrek aan een formeel samenwerkingsakkoord tussen de verschillende betrokken overheden, bemoeilijkt echter de totstandkoming van een geïntegreerd beleid. Er wordt dan ook in diverse fora al enkele jaren gepleit voor een bestuurlijke en formele verankering van deze initiatieven. Dit werd bijvoorbeeld ook benadrukt in een advies van de Vlaamse Mina-Raad inzake het geïntegreerd beheer van kustgebieden (advies van 5 april 2001).

Een eerste aanzet hiertoe is recent gegeven door de goedkeuring van het oprichten van een coördinatiepunt voor geïntegreerd kustzonebeheer (in het kader van Doelstelling 2, kustvisserijgebied van de Europese Gemeenschap). Een van de doelstellingen van het coördinatiepunt is het bewerkstelligen van een samenwerkingsakkoord, waardoor er ook een juridische grondslag kan worden geboden voor een geïntegreerd beleid.

### **3. Wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van geïntegreerd kustzonebeleid**

De noodzaak voor een geïntegreerd kustzonebeleid is duidelijk. De ondersteuning van dit beleid door beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek is dan ook van groot belang.

De bevoegdheden voor wetenschapsbeleid in de kustzone zijn ook als gevolg van de bevoegdheidsstructuur verdeeld over de federale en gewestoverheden. Daar waar de gewestoverheden in principe bevoegd zijn voor wetenschapsbeleid, behoudt de federale overheid tevens bevoegdheden op dit vlak, onder meer inzake wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van haar eigen bevoegdheidsdomeinen. De toelating voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek binnen de mariene rechtsgebieden voor buitenlandse schepen en vliegtuigen wordt juridisch vastgelegd in de Wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee (BS 10 juli 1999). De bevoegdheidsverdeling heeft tot gevolg dat het onderzoek naar het mariene milieu grotendeels wordt ondersteund op federaal niveau. Wetenschappelijk onderzoek i.v.m. het landgedeelte van de kustzone situeert zich veeleer op Vlaams niveau. Uiteraard is dit geen strikte afbakening en zijn er voorbeelden van onderzoek die worden gefinancierd of uitgevoerd in opdracht van de ene overheid en die zich toespitsen op het andere deel van de kustzone (b.v. zeevogelonderzoek in het Instituut voor Natuurbehoud, onderzoek naar de implementatie van OSPAR-verdragen in opdracht van de Vlaamse overheid).

Deels als gevolg van deze bevoegdheidsstructuur valt op dat er weinig wetenschappelijk onderzoek gebeurt ter ondersteuning van een geïntegreerd kustzonebeleid. Er is vrijwel geen onderzoek inzake geïntegreerd kustzonebeleid zelf (het proces van geïntegreerd kustzonebeleid, structuren, wetgeving, enz.). Als uitzondering kan het Terra-onderzoek inzake coastal zone management (in opdracht van AWZ) worden vermeld. In dit kader werden een aantal deelonderzoeken uitgevoerd, waaronder een juridische inventarisatie van de Belgische kustzone.

Bij het overige wetenschappelijk onderzoek in de kustzone valt op dat weinig onderzoeken over het geheel van de kustzone gaan. Veel onderzoeken zijn toegespitst op een deelaspect ervan. Zo werd bijvoorbeeld in opdracht van Afdeling Natuur een ecosysteemvisie voor de kustzone uitgewerkt. Dit onderzoek bleef echter beperkt tot het landgedeelte van de kustzone. Het hoeft geen betoog dat ook een wetenschappelijk onderbouwde ecosysteemvisie voor het mariene deel van de kustzone nuttig en zelfs noodzakelijk is als onderbouwing van een geïntegreerd beleid.

Het beheer van de kustzone als ecologische eenheid vereist een geïntegreerd beleid, waarin zowel op vlak van planning, rapportering, besluitvorming en implementatie een samenwerking en afstemming is vereist. Het beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek kan een ondersteuning bieden om een dergelijk beleid te helpen realiseren. Voortvloeiende uit een dergelijk geïntegreerd beleid zal de vraag naar beleidsgericht onderzoek over de gehele kustzone ongetwijfeld toenemen.